

**Opravična št.:**

U-I-67/09, Up-316/09

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:U.I.67.09

Akt:

Zakon o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07 in 11/11) (ZVRK), 2. odst. 5. čl.

Sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV-304/2008-2455 z dne 13. 1. 2009

Izrek:

Drugi odstavek 5. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07 in 11/11) je v neskladju z Ustavo. Ugotovljeno protiustavnost mora Državni zbor Republike Slovenije odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Do odprave ugotovljene protiustavnosti objava raziskav javnega mnenja o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in o referendumskem vprašanju ni dovoljena štiriindvajset ur pred dnem glasovanja. Sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV-304/2008-2455 z dne 13. 1. 2009 se razveljavi in zadeva se vrne temu sodišču v novo odločanje.

Evidenčni stavek:

Ustava v prvem odstavku 39. člena zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, v tem okviru pa posebej varuje svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja oziroma izražanja. Pomen pravice do svobodnega izražanja je večplasten: njena funkcija je varovati svobodo posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik), pa tudi svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščenosti (pasivni vidik). V okviru svobode izražanja ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska in drugih oblik javnega obveščanja. Svobodni, od oblasti neodvisni mediji so *conditio sine qua non* za oblikovanje pluralno in posledično nepristransko informirane javnosti. Svoboda javnega obveščanja pogojuje sposobnost javnosti, da nadzira oblast, in zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Samo svobodni mediji lahko zagotavljajo uravnoteženo ravnanje politične oblasti v državi in omogočajo kontinuiran nadzor nad državnimi (oblastnimi) organi. Nepogrešljiva vloga medijev pri nadzoru oblasti pa pomeni, da je njihovo svobodno delovanje pomembno tudi pri spremljanju procesov, v katerih ljudstvo državno oblast vzpostavi (volitve) oziroma to oblast sámo izvršuje neposredno (referendum). O poštenih volitvah oziroma glasovanju, na katerem se izrazi resnična volja ljudi, je mogoče govoriti le, če je javnost tudi v teh procesih vsestransko in celovito informirana. Izpodbijani drugi odstavek 5. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK) v obdobju sedmih dni pred glasovanjem prepoveduje medijem objavo vsakršnih raziskav javnega mnenja. Kolikor se ta prepoved nanaša na objavo lastnih raziskav javnega mnenja, ki jih medij objavlja samoiniciativno z namenom obveščanja javnosti, gre za poseg v prvi odstavek 39. člena Ustave. Kolikor pa se ta prepoved nanaša tudi na objavo raziskav, ki jih medij objavlja po naročilu in plačilu drugih subjektov, bi lahko šlo tudi za poseg v prvi odstavek 74. člena Ustave. Sedemdnevna prepoved iz drugega odstavka 5. člena ZVRK je s časovnega vidika pretirana omejitev, ki prekomerno posega v svobodo delovanja medijev. Zato je izpodbijana določba v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave. Ustava v 125. členu jasno določa, da so sodniki vezani na Ustavo in zakon. Kadar so predmet sodnega varstva človekove pravice – v tem primeru svoboda izražanja – takšna dolžnost (vezanost) sodnikov izhaja tudi iz četrtega odstavka 15. člena Ustave. Sodišča so se zato dolžna opredeliti do upoštevni ustavnopravnih ugovorov strank (kot je ugovor o

protiustavnosti drugega odstavka 5. člena ZVRK), sicer kršijo ustavno procesno jamstvo iz 22. člena Ustave, iz katerega izhaja med drugim dolžnost sodišč, da se opredelijo do navedb strank, ki so za odločitev z vidika človekove pravice bistvenega pomena. Če so pri tem soočena z zakonsko določbo, za katero menijo, da je protiustavna, morajo na podlagi 156. člena Ustave začeti postopek pred Ustavnim sodiščem. Če menijo, da so ustavnopravni ugovori neutemeljeni, pa jih morajo argumentirano zavrniti. Glede na navedeno stališče sodišča, po katerem se ni dolžno opredeliti do zatrjevane protiustavnosti zakonske ureditve, ki je bila pravna podlaga za izpodbijano odločitev, krši pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. V obravnavanem primeru pa tudi pravico iz četrtega odstavka 15. člena Ustave.

Geslo:

1.5.51.1.15.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Ugotovitev, da je predpis v neskladju - Z ustavo.

1.5.51.1.16 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Poziv normodajalcu, da predpis uskladi z Ustavo/zakonom.

1.5.51.1.22 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku abstraktne presoje - Določitev načina izvršitve odločbe .

1.5.51.2.10 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Razveljavitev/odprava izpodbijanega akta in vrnitev v novo odločanje.

5.3.21 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Svoboda tiska (39).

5.4.6 - Temeljne pravice - Ekonomske, socialne in kulturne pravice - Svobodna gospodarska pobuda (74).

5.1.3 - Temeljne pravice - Splošna vprašanja - Zadržki in omejitve.

3.3 - Splošna načela - Demokracija.

2.1.1.4.3 - Viri ustavnega prava - Razredi - Pisani viri - Mednarodni dokumenti - Evropska konvencija o človekovih pravicah iz leta 1950.

2.1.3.2.1 - Viri ustavnega prava - Razredi - Sodna praksa - Mednarodna sodna praksa - Evropsko sodišče za človekove pravice.

5.3.13.18 - Temeljne pravice - Državlanske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Enakost orožij (22, 14).

Pravna podlaga:

Člen 1, 2, 15.3, 15.4, 22, 23.1, 39.1, 74.1, 125, 156, Ustava [URS]

Člen 10, Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [EKČP]

Člen 3, Protokol št.1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Člen 40.2, 48, 59.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘

Dokument v PDF obliki:

 [U-I-67-09, Up-316-09.pdf](#)

Polno besedilo:

U-I-67/09-27

Up-316/09-19

24. 3. 2011

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi in v postopku za oceno ustavnosti, začetem na pobudo družbe Dnevnik, časopisna družba, d. d., Ljubljana, in drugih, ki jih vse zastopata mag. Emil Zakonjšek in Jasna Zakonjšek, odvetnika v Ljubljani, na seji 24. marca 2011

odločilo:

1. Drugi odstavek 5. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 41/07 in 11/11) je v neskladju z Ustavo.

2. Ugotovljeno protiustavnost mora Državni zbor Republike Slovenije odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti objava raziskav javnega mnenja o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in o referendumskem vprašanju ni dovoljena štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja.

4. Sodba Okrajnega sodišča v Ljubljani št. ZSV-304/2008-2455 z dne 13. 1. 2009 se razveljavi in zadeva se vrne temu sodišču v novo odločanje.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo drugi odstavek 5. člena Zakona o volilni in referendumski kampanji (v nadaljevanju ZVRK), ki določa, da sedem dni pred dnevom glasovanja ni dovoljena objava raziskav javnega mnenja o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in o referendumskem vprašanju. Zatrjujejo neskladje z drugim odstavkom 14. člena, 39. členom in prvim odstavkom 74. člena Ustave. Navajajo, da omejitev objav raziskav javnega mnenja ne zasleduje nobenega od legitimnih ciljev, ki so določeni v drugem odstavku 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju EKČP). Poleg tega menijo, da omejitev ni določena dovolj natančno, kakor tudi, da ni nujna v demokratični družbi, kar je oboje pogoj za dopustnost omejitve svobode izražanja po drugem odstavku 10. člena EKČP. Ureditev naj bi bila neprimerna tudi zato, ker ne preprečuje, da raziskave ne bi prišle v javnost. Izpodbijana določba naj bi prekomerno posegala tudi v pravico do svobodne gospodarske pobude, še posebej v zvezi s splošnim načelom enakosti pred zakonom. Pri objavljanju javnomnenjskih raziskav naj bi namreč omejevala le medije, ne pa tudi drugih pravnih in fizičnih oseb, ki niso mediji. Ureditev naj bi tudi neupravičeno v slabši položaj postavljala domače medije v primerjavi s tujimi mediji. Ti naj bi namreč raziskave javnega mnenja lahko objavljali, čeprav so prek interneta enako dostopni kot domači mediji.

2. Pobudniki so hkrati s pobudo vložili ustavno pritožbo. Z njo izpodbijajo sodbo, s katero je Okrajno sodišče v Ljubljani zavrnilo njihovo zahtevo za sodno varstvo zoper odločbo o prekršku, s katero so bili spoznani za odgovorne storitve prekrškov, ki pomenijo kršitev prepovedi iz drugega odstavka 5. člena ZVRK. Sodišče je v sodbi ugotovilo, da pobudniki oziroma pritožniki storitev prekrška smiselno priznavajo, vendar svoje dejanje upravičujejo z razlogi, ki so z zakonskega vidika nesprejemljivi in jih glede na veljavno zakonodajo ne razrešujejo odgovornosti za storjeni prekršek. Pobudniki menijo, da so jim bile z izpodbijano sodbo kršene pravice iz drugega odstavka 14. člena, 39. člena in prvega odstavka 74. člena Ustave, pa tudi pravica iz 22. člena Ustave. Pri utemeljevanju ustavne pritožbe se pobudniki sklicujejo na navedbe v pobudi. Dodatno utemeljujejo le kršitev pravice iz 22. člena Ustave,

in sicer navajajo, da se sodišče ni opredelilo do njihovih zatrjevanj o protiuustavnosti drugega odstavka 5. člena ZVRK.

3. Državni zbor Republike Slovenije na pobudo ni odgovoril, mnenje pa je poslala Vlada Republike Slovenije. Navaja, da se o ustavnosti izpodbijane določbe ne želi izrekati, da pa je po njenem mnenju izpodbijana določba neprimerna in nepotrebna. Navaja, da je bil namen izpodbijane določbe preprečevanje zlorab in manipulacij z rezultati javnega mnenja, vendar meni, da se je z razširitvijo interneta ta namen izgubil. Pobudniki na mnenje Vlade nimajo pripomb, saj menijo, da je iz njega razvidno, da Vlada soglaša z njihovimi navedbami v pobudi in ustavni pritožbi.

B. - I.

4. Drugi odstavek 5. člena ZVRK določa: "Sedem dni pred dnevom glasovanja ni dovoljena objava raziskav javnega mnenja o kandidatih, listah kandidatov, političnih strankah in o referendumskem vprašanju." Jezikovna razlaga določbe sicer vodi do sklepa, da določba vsakomur, torej ne samo medijem, prepoveduje objavo raziskav javnega mnenja v obdobju sedmih dni pred dnevom glasovanja, vendar umeščenost določbe v poglavje z naslovom "Volilna in referendumska kampanja v medijih" kaže na to, da so naslovniki te pravne prepovedi samo mediji. Tudi druge določbe v tem poglavju govorijo samo o dolžnostih medijev - v 6. členu je urejena izraba programskega časa medijev, 7. člen pa ureja objavo volilnih oglaševalskih vsebin v medijih. Namen zakonodajalca, naj se drugi odstavek 5. člena ZVRK nanaša samo na objave v medijih, je razviden tudi iz druge alineje 34. člena, prve alineje prvega odstavka 35. člena ter drugega odstavka 35. člena ZVRK, kajti po teh določbah se za prekršek kaznujejo odgovorni urednik medija, izdajatelj medija in odgovorna oseba pravne osebe, če je v mediju v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena ZVRK objavljena raziskava javnega mnenja. Ker je lahko prekršek storjen le z objavo v mediju in ker iz zakonodajnega gradiva ni razvidno, da naj bo drugi odstavek 5. člena ZVRK glede drugih subjektov *lex imperfecta*, je bil očitno namen zakonodajalca, da drugi odstavek 5. člena ZVRK prepoveduje samo objave raziskav javnega mnenja v medijih.[1] Objava raziskav javnega mnenja je prepovedana ne glede na obliko, v kateri se medij izdaja, torej tudi v medijih, ki delujejo na internetu. Hkrati iz izpodbijane določbe jasno izhaja, da je prepovedana samo objava raziskav javnega mnenja, ne pa tudi samo izvajanje takšnih raziskav. Tudi v času te prepovedi lahko vsakdo (mediji, kandidati, politične stranke itd.) izvaja raziskave javnega mnenja, vendar rezultatov ne sme objaviti v medijih.

5. Drugo vprašanje pri razlagi drugega odstavka 5. člena ZVRK je, kaj je pravzaprav predmet prepovedi. Določba v obdobju sedmih dni pred dnevom glasovanja medijem nedvomno prepoveduje objave raziskav javnega mnenja, katerih naročniki so organizatorji volilne oziroma referendumske kampanje. Iz naslova II. poglavja ZVRK "Volilna in referendumska kampanja v medijih" izhaja, da to poglavje določa pravila, ki jih morajo mediji upoštevati v času volilne oziroma referendumske kampanje pri njihovem delovanju v zvezi s kampanjo. Mediji sami po sebi ne vodijo kampanj v formalnem smislu, temveč so le prostor, kjer lahko kampanje vodijo organizatorji kampanj. Volilna in referendumska kampanja so namreč vse oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje oziroma glasovanje volivk in volivcev (drugi in tretji odstavek 1. člena ZVRK), izvaja pa se na prvem mestu s propagando v medijih (prva alineja petega odstavka 1. člena ZVRK). Volilno kampanjo lahko organizirajo sami kandidati ali kandidatke, predlagatelji kandidatov ali list kandidatov, politične stranke in drugi organizatorji volilne kampanje, v primeru referenduma pa predlagatelj referenduma in drugi za izid referenduma zainteresirani subjekti (prvi odstavek 3. člena ZVRK). Mediji torej praviloma ne vodijo lastne kampanje, vendar lahko nudijo svoj programski čas ali časopisni prostor za vodenje kampanje. Mediji tudi nimajo dolžnosti omogočati volilne oziroma referendumske kampanje (izjema je Radiotelevizija Slovenija, ki v skladu z drugim

odstavkom 6. člena ZVRK v času kampanje mora zagotoviti programski čas predstavitvi kandidatov oziroma mnenj o referendumskem vprašanju), vendar če se za to odločijo, morajo pri tem spoštovati pravila iz II. poglavja ZVRK.

6. Mediji torej v obdobju sedmih dni pred dnem glasovanja ne smejo objavljati raziskav javnega mnenja, ki so izvedene v okviru volilne oziroma referendumске kampanje *strictu sensu*, torej tistih, katerih naročniki so organizatorji kampanje. Posebno vprašanje pa je, ali drugi odstavek 5. člena ZVRK medijem prepoveduje tudi objave raziskav, ki jih mediji izvedejo samoiniciativno z namenom obveščanja javnosti, oziroma raziskav, katerih naročniki niso organizatorji kampanje. Za to, da mediji ne smejo objaviti lastnih raziskav oziroma raziskav, ki niso naročene ali izvedene v okviru formalne volilne oziroma referendumске kampanje, govori jezikovna razlaga drugega odstavka 5. člena ZVRK. Zakonska določba je jezikovno jasna: raziskav javnega mnenja ne razlikuje glede na naročnika, izvajalca oziroma na njihov namen. Iz običajnega pomena besed zato izhaja, da izpodbijana določba medijem prepoveduje vsakršne objave raziskav javnega mnenja – tudi tiste, ki niso opravljene v neposredni funkciji kampanje, ki jo vodijo organizatorji kampanje, temveč kot običajna medijska dejavnost obveščanja javnosti.[2] Takšno razlago potrjuje tudi namen zakonodajalca oziroma cilj, ki ga je zakonodajalec s to prepovedjo želel doseči. Glede na navedbe Vlade naj bi bil cilj izpodbijane določbe preprečiti zlorabe oziroma manipulacije z raziskavami javnega mnenja. Očitno je, da tako opredeljenega cilja ne bi bilo mogoče doseči, če mediji v obdobju sedmih dni pred dnem glasovanja ne bi smeli objavljati le raziskav javnega mnenja, ki so naročene in izvedene v okviru formalne kampanje, brez omejitev pa bi lahko vse do zadnjega dne pred volitvami oziroma referendumom (tj. do volilnega molka) objavljali lastne in druge, z organizatorji kampanj nepovezane raziskave javnega mnenja. Če prepoved ne bi vključevala vseh raziskav javnega mnenja, bi drugi odstavek 5. člena ZVRK izgubil svoj smisel. Razlaga, ki bi popolnoma izvotlila namen zakonske določbe, je nesprejemljiva. Drugi odstavek 5. člena ZVRK je zato treba razumeti tako, da medijem v obdobju sedmih dni pred dnem glasovanja prepoveduje objavljati kakršnekoli raziskave javnega mnenja o kandidatih, političnih strankah oziroma o referendumskem vprašanju.

7. V obravnavanem primeru pobudniki (časopisna družba in njeni odgovorni osebi) opravljajo dejavnost izdajatelja medijev. Opravljanje te dejavnosti je varovano tako v okviru svobode tiska in drugih oblik javnega obveščanja, ki jo zagotavlja prvi odstavek 39. člena Ustave, kot tudi v okviru svobodne gospodarske pobude, ki jo zagotavlja prvi odstavek 74. člena Ustave. Izpodbijani drugi odstavek 5. člena ZVRK v obdobju sedmih dni pred glasovanjem prepoveduje medijem objavo vsakršnih raziskav javnega mnenja. Kolikor se ta prepoved nanaša na objavo lastnih raziskav javnega mnenja, ki jih medij objavlja samoiniciativno z namenom obveščanja javnosti, gre za poseg v prvi odstavek 39. člena Ustave. Kolikor pa se ta prepoved nanaša tudi na objavo raziskav, ki jih medij objavlja po naročilu in plačilu drugih subjektov, bi lahko šlo tudi za poseg v prvi odstavek 74. člena Ustave. V obravnavanem primeru so bili izdajatelj medija, odgovorni urednik in odgovorna oseba pravne osebe kaznovani za prekršek zaradi objave lastne raziskave javnega mnenja. Ustavno sodišče je zato ustavnost drugega odstavka 5. člena ZVRK presojalo z vidika prvega odstavka 39. člena Ustave.

8. Ustava v prvem odstavku 39. člena zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, v tem okviru pa posebej varuje svobodo tiska in drugih oblik javnega obveščanja oziroma izražanja. Pomen pravice do svobodnega izražanja je večplasten: njena funkcija je varovati svobodo posredovanja informacij in mnenj (aktivni vidik), pa tudi svobodo njihovega sprejemanja, torej pravico do obveščенosti (pasivni vidik).[3] V okviru svobode izražanja ima posebej pomembno vlogo svoboda tiska in drugih oblik javnega obveščanja. Že v odločbi št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 123) je Ustavno sodišče poudarilo, da svoboda tiska pomeni enega od ključnih institucionalnih pogojev učinkovitosti demokratičnega procesa.[4] Stališča Ustavnega sodišča iz te

odločbe niso upoštevna le za tisk, temveč tudi za druge oblike javnega obveščanja. Svobodni, od oblasti neodvisni mediji so *conditio sine qua non* za oblikovanje pluralno in posledično nepristransko informirane javnosti.[5] Svoboda javnega obveščanja pogojuje sposobnost javnosti, da nadzira oblast, in zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Samo svobodni mediji lahko zagotavljajo uravnoteženo ravnanje politične oblasti v državi in omogočajo kontinuiran nadzor nad državnimi (oblastnimi) organi. Nepogrešljiva vloga medijev pri nadzoru oblasti pa pomeni, da je njihovo svobodno delovanje pomembno tudi pri spremljanju procesov, v katerih ljudstvo državno oblast vzpostavi (volitve) oziroma to oblast samo izvršuje neposredno (referendum). O poštenih volitvah oziroma glasovanju, na katerem se izrazi resnična volja ljudi, je mogoče govoriti le, če je javnost tudi v teh procesih vsestransko in celovito informirana.

9. Na podlagi navedenega je treba ugotoviti, da svoboda tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja uživa posebno ustavno varstvo. Zakonske omejitve te človekove pravice so dopustne le v skladu s tretjim odstavkom 15. člena Ustave, torej samo v primerih, ki jih določa Ustava oziroma zaradi varstva pravic drugih. Zakonski poseg v svobodo izražanja lahko temelji le na stvarno upravičenem in ustavno dopustnem cilju. Če je takšen cilj izkazan, je treba oceniti še, ali je izpodbijana ureditev v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave). Ocenilo, ali gre za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti v skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo.[6]

10. Cilj, ki se zasleduje z drugim odstavkom 5. člena ZVRK, iz zakonodajnega gradiva ni razviden. Državni zbor na pobudo ni odgovoril, Vlada pa je v svojem mnenju navedla, da naj bi bil cilj te določbe preprečitev zlorab in manipulacij z rezultati raziskav javnega mnenja. Vlada ni podrobneje pojasnila, kako naj bi prihajalo do takšnih zlorab oziroma manipulacij, meni pa, da z razširitvijo interneta tega namena z izpodbijano določbo ni več mogoče doseči. Zato naj bi bila zakonska prepoved iz drugega odstavka 5. člena ZVRK neprimerna in nepotrebna. Vlada je še pojasnila, da je v postopku sprejemanja predlog zakona o spremembah in dopolnitvah ZVRK, ki skrajšuje čas prepovedi objavljanja raziskav javnega mnenja s sedmih dni na štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja. Glede tega Ustavno sodišče ugotavlja, da je bil 9. 2. 2011 sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o volilni in referendumski kampanji (Uradni list RS, št. 11/11 - ZVRK-A), ki pa drugega odstavka 5. člena ZVRK ni spremenil.

11. Kolikor naj bi cilj preprečitve zlorab in manipulacij z rezultati raziskav javnega mnenja pomenil, da je namen izpodbijane določbe zagotoviti volivcem pogoje, v katerih bodo lahko na volitvah svobodno in nemoteno oblikovali in izrazili svojo resnično voljo, potem Ustavno sodišče ocenjuje, da je to ustavno dopusten cilj za omejevanje svobodnega delovanja medijev v času pred in med volitvami. Zahteva po poštenih in svobodnih volitvah, na katerih imajo volivci možnost, da pred glasovanjem brez neprimernih (manipulativnih, zavajajočih ipd.) zunanjih vplivov, motenj ali pritiskov oblikujejo svojo resnično voljo, v Ustavi izhaja že iz načela demokratičnosti (1. člen Ustave), kar je Ustavno sodišče poudarilo v omenjeni odločbi št. U-I-172/94.

12. O pravici do svobode izražanja oziroma dopustnosti njenega omejevanja v času med oziroma pred volitvami se je izreklo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP). Načelno stališče tega sodišča je, da je treba v času volitev pravico do svobode izražanja po 10. členu EKČP obravnavati v luči pravice do svobodnih volitev, ki uživa varstvo po 3. členu Protokola št.1 k EKČP.[7] Svobodne volitve in svoboda izražanja, zlasti svoboda politične razprave, skupaj pomenita temelj vsakega demokratičnega sistema. Ti pravici sta medsebojno povezani in praviloma učinkujeta tako, da druga drugo vzajemno krepi. Po stališču ESČP je namreč svoboda izražanja eden od nujnih pogojev za zagotavljanje svobodne izbire ljudi pri oblikovanju zakonodajnega telesa. Zato je še posebej v predvolilnem obdobju pomembno, da mnenja in razne informacije krožijo svobodno. Kljub

temu pa ESČP meni, da sta lahko v določenih okoliščinah pravica do svobode izražanja in pravica do svobodnih volitev v koliziji. Sodišče zato dopušča možnost, da se v predvolilnem obdobju oziroma med volitvami izkaže za nujno, da se svoboda izražanja omeji na način, ki sicer ne bi bil dopusten, da lahko ljudje svobodno izrazijo svoje mnenje pri izbiri članov zakonodajnega telesa. Glede tega, kako ti pravici v volilnem času uravnotežiti, pa ESČP državam priznava širše polje proste presoje, kot to sicer velja glede omejitev svobode izražanja po drugem odstavku 10. člena EKČP.[8] Tudi glede na prakso ESČP je torej mogoče ugotoviti, da je zagotavljanje pogojev, ki volivcem omogočajo, da na volitvah svobodno oblikujejo in izrazijo svojo resnično politično voljo, lahko razlog za časovno omejitev poročanja medijev o raziskavah javnega mnenja.

13. Ne da bi se spuščalo v ugotavljanje, ali je zakonska prepoved iz drugega odstavka 5. člen ZVRK primeren in nujen ukrep za doseg želenega cilja, je Ustavno sodišče ugotovilo, da teža posledic posega v svobodo izražanja ne odtehta vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristi, ki naj bi zaradi posega nastale. Pri tehtanju, ali izpodbijana določba pomeni pretiran poseg v pravico do svobode izražanja, je Ustavno sodišče upoštevalo več ustavnopravno pomembnih okoliščin (14. do 19. točka obrazložitve).

14. Prepoved objave določene informacije z namenom, da se medijem prepreči vpliv na oblikovanje ali spreminjanje javnega mnenja, pomeni poseg v samo bistvo vloge in pomena medijev v demokratični družbi. Vplivanje na javno mnenje je namreč v naravi medijev; mediji v prvi vrsti delujejo zato (če odmislimo ekonomske interese), da obveščajo javnost, s tem pa tudi neizbežno vplivajo na javno mnenje. Zlasti pred volitvami, ko gre za neposredno izražanje politične volje volivcev, je svobodno delovanje medijev še toliko bolj pomembno.

15. Na podlagi prvega odstavka 2. člena ZVRK se lahko volilna kampanja začne najprej trideset dni pred dnevom glasovanja. Sedemdnevna prepoved zato pravzaprav pomeni, da mediji skoraj eno četrtno časa, kolikor traja formalna volilna kampanja, ne morejo opravljati svoje funkcije obveščanja javnosti z objavami raziskav javnega mnenja. Prav v obdobju pred volitvami pa se volilne dejavnosti kandidatov in političnih strank izvajajo najbolj zgoščeno in intenzivno ter imajo zato nedvomno velik vpliv na odločanje volivcev.

16. S svobodnim delovanjem medijev gre z roko v roki tudi pravica volivcev do obveščeniosti. Prepoved objave raziskav javnega mnenja je tako mogoče presoјati tudi z vidika posameznega volivca, ki je zato lahko prikrajšan za bistvene informacije. Svobodne in demokratične volitve predpostavljajo, da je volivcu omogočeno, da je o vseh pomembnih vprašanih obveščen z resničnimi, celovitimi in tudi pluralnimi informacijami, saj lahko samo vsestransko informiran volivec na dan glasovanja v resnici izrazi svojo pravo politično voljo. Za volivca je lahko pomembna, celo ključna, tudi informacija o stanju oziroma dinamiki javnega mnenja. Zato je pomembno, da se tudi o tem vprašanju, ki lahko odločilno vpliva na dokončno oblikovanje volje volivca, dotok informacij prekine čim kasneje.

17. Ni mogoče spregledati tudi dejstva, da prepoved objave raziskav javnega mnenja ne zavezuje drugih fizičnih in pravnih oseb, ki niso izdajatelji medijev (pa tudi ne tujih medijev), kar pomeni, da je ob današnji razširjenosti interneta skoraj nemogoče preprečiti dostopnost teh raziskav širšim množicam.

18. Na drugi strani je korist, ki naj bi jo imela prepoved objavljanja raziskav javnega mnenja (tj. zagotavljanje pravice volivcev, da nemoteno in svobodno oblikujejo svojo pravo voljo), relativna, ker je odvisna od vsakega posameznega volivca in ker so ves čas trajanja te prepovedi, vse do volilnega molka, dovoljeni drugi načini medijskega vplivanja na volivce (kritični oziroma naklonjeni prispevki,

komentarji, intervjuji ipd.). Za razliko od objav raziskav javnega mnenja se mora tako volilna kampanja kot tudi vsa javna propaganda končati šele do dneva pred dnevom glasovanja, ko nastopi t. i. volilni molk.[9]

19. Tudi če je zakonodajalec s tem, ko je želel pred volitvami preprečiti nedopusten vpliv medijev na volivce, zasledoval ustavno dopusten cilj, pa bi moral pred prepovedjo raziskav javnega mnenja najprej razmisliti o sprejetju ureditve, ki bi takšno ravnanje medijev omejevala na način, ki bi upošteval tako interes medijev, da raziskave javnega mnenja objavijo, kot tudi interes volivcev, da so s temi informacijami seznanjeni. Natančnejša ureditev izvajanja raziskav javnega mnenja v času pred volitvami (npr. z zapovedjo, da je treba ob raziskavi navesti dan raziskave, njenega naročnika in plačnika, izvajalca, uporabljeno metodologijo, vzorec, polje napake ipd.) bi zmanjševala možnost nedopustnega vplivanja na volivce in tako prispevala k temu, čemur so takšne raziskave namenjene – k strokovni in objektivni predstavitvi informacije o gibanju javnega mnenja. Treba je namreč upoštevati, da imajo raziskave javnega mnenja, ki jih izvajajo mediji na lastno pobudo, videz objektivnosti, nepristranskosti oziroma nevtralnosti. Dejanski ali vsaj navidezni znanstveni pristop pri metodologiji takšnih raziskav nedvomno pomeni, da določen del volivcev svoje mnenje v večji ali manjši meri oblikuje na podlagi raziskav javnega mnenja. Seveda strokovnost in objektivnost ne pomenita, da med raziskavami ni razlik oziroma da so mediji pri izvajanju teh raziskav in njihovi objavi popolnoma nevtralni (zlasti če raziskavo spremlja komentar). Vendar pa je v demokratični družbi ključno, da je ponudba medijev pluralna in ima volivec možnost, da si svoje mnenje ustvari na podlagi različnih raziskav javnega mnenja.

20. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da je sedemdnevna prepoved s časovnega vidika pretirana omejitev, ki prekomerno posega v svobodo delovanja medijev. Izpodbijani drugi odstavek 5. člena ZVRK je zato v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave. Ustavno sodišče zakonske določbe ni razveljavilo, temveč je le ugotovilo njeno neskladje z Ustavo (1. točka izreka) in zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v roku šestih mesecev (2. točka izreka). Ugotovitveno odločbo je Ustavno sodišče sprejelo zato, ker bi razveljavitev pomenila, da bi bila posledično ogrožena učinkovitost instituta volilnega molka. Čeprav je volilni molk poseben zakonski institut, ki zasleduje druge cilje in zato ni neposredno povezan s prepovedjo objavljanja raziskav javnega mnenja, pa bi v veliki meri izgubil svoj smisel, če bi lahko mediji v tem času (in celo na dan glasovanja) brez omejitev objavljali raziskave javnega mnenja. Objava raziskav javnega mnenja, ki jih mediji izvajajo na lastno pobudo, namreč ne pomeni izvajanja kampanje, zato za tako ravnanje medijev ne pride v poštev prvi odstavek 2. člena ZVRK, ki določa, da se mora kampanja končati najkasneje štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja. Prav tako objave raziskav javnega mnenja same po sebi ni mogoče opredeliti kot javno propagando, ki jo v času štiriindvajsetih ur pred dnevom glasovanja prepoveduje 5. člen ZVDZ. Ustavno sodišče je torej ugotovitveno odločbo sprejelo zato, ker bi z razveljavitvijo posredno poseglo v učinkovitost drugega zakonskega instituta.

21. Zaradi varovanja učinkovitosti instituta volilnega molka je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) določilo tudi način izvršitve svoje odločbe. Določilo je, da do odprave ugotovljene protiustavnosti objava raziskav javnega mnenja ni dovoljena štiriindvajset ur pred dnevom glasovanja (3. točka izreka).

22. Ker je Ustavno sodišče ugotovilo, da je drugi odstavek 5. člena ZVRK v neskladju s prvim odstavkom 39. člena Ustave, ni presojalo drugih očitkov pobudnikov. Z določitvijo načina izvršitve pa so postale brezpredmetne določbe 34. in 35. člena ZVRK, ki kot prekršek opredeljujejo ravnanje v nasprotju z drugim odstavkom 5. člena ZVRK.

B. – II.

23. Pritožniki so bili spoznani za odgovorne storitve prekrškov po prvi alineji prvega odstavka 35. člena ZVRK, drugem odstavku 35. člena ZVRK v zvezi s prvo alinejo prvega odstavka 35. člena ZVRK in drugi alineji 34. člena ZRVK. Ti prekrški pomenijo kršitev prepovedi iz drugega odstavka 5. člena ZVRK, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da je protiustavna. Izpodbijana sodba torej temelji na protiustavni zakonski določbi, zato jo je Ustavno sodišče razveljavilo in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje v novo odločanje (4. točka izreka). Glede na to Ustavnemu sodišču ni bilo treba presojati očitkov o kršitvah drugih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

24. Ustavno sodišče posebej opozarja še na protiustavnost stališča iz izpodbijane sodbe, po katerem se sodišče ni dolžno opredeliti do zatrjevanih kršitev Ustave, ker naj za to ne bi bilo pristojno. Redna sodišča sicer res niso pristojna za odločanje o ustavnosti zakonov, vendar pa to ne pomeni, da se niso dolžna opredeliti do zatrjevanih kršitev Ustave. Stališče, ki pomeni, da je sodišče pri odločanju vezano le na zakon, ne pa tudi na Ustavo, je v neskladju z Ustavo. Ustava namreč v 125. členu jasno določa, da so sodniki vezani na Ustavo in zakon. Kadar so predmet sodnega varstva človekove pravice – v tem primeru svoboda izražanja – takšna dolžnost (vezanost) sodnikov izhaja tudi iz četrtega odstavka 15. člena Ustave. Po tej določbi sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. To sodno varstvo ni sodno varstvo v okviru ustavne pritožbe, ampak sodno varstvo v sodnem postopku na vseh stopnjah odločanja pred rednimi sodišči, kot ga sicer na splošno zagotavlja prvi odstavek 23. člena Ustave. Sodišča so se zato dolžna opredeliti do upoštevnihih ustavnopravnih ugovorov strank (kot je ugovor o protiustavnosti drugega odstavka 5. člena ZVRK), sicer kršijo ustavno procesno jamstvo iz 22. člena Ustave, iz katerega izhaja med drugim dolžnost sodišč, da se opredelijo do navedb strank, ki so za odločitev z vidika človekove pravice bistvenega pomena. Če so pri tem soočena z zakonsko določbo, za katero menijo, da je protiustavna, morajo na podlagi 156. člena Ustave začeti postopek pred Ustavnim sodiščem. Če menijo, da so ustavnopravni ugovori neutemeljeni, pa jih morajo argumentirano zavrnil. Glede na navedeno stališče sodišča, po katerem se ni dolžno opredeliti do zatrjevané protiustavnosti zakonske ureditve, ki je bila pravna podlaga za izpodbijano odločitev, krši pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. V obravnavanem primeru pa tudi pravico iz četrtega odstavka 15. člena Ustave.

C.

25. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena, drugega odstavka 40. člena in prvega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat, Jože Tratnik in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s šestimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Pogačar.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

Opombe:

[1] ZVRK ne opredeljuje pojma medija. Po prvem odstavku 1. člena Zakona o medijih (Uradni list RS, št. 110/06 – uradno prečiščeno besedilo – ZMed) pa so mediji časopisi in revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletekst ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike, na način, ki je

dostopen javnosti.

[2] Za drugačno razlago govori naslov II. poglavja ZVRK ("Volilna in referendumsko kampanja v medijih"), na podlagi katerega bi bilo mogoče razumeti, da drugi odstavek 5. člena ZVRK prepoveduje samo objave tistih raziskav, ki pomenijo formalno kampanjo v medijih.

[3] V odločbi št. Up-20/93 z dne 19. 6. 1997 (OdlUS VI, 181) je Ustavno sodišče pravico do svobodnega delovanja medijev izrecno povežalo z ustavno pravico državljanov do obveščeniosti: "Pravica do svobode izražanja zagotavlja fizičnim in pravnim osebam, ki se ukvarjajo z javnim obveščanjem, da svobodno zbirajo, sprejemajo in širijo informacije, misli, ideje in mnenja. Javna glasila opravljajo dejavnost, s katero vsem državljanom zagotavljajo uresničevanje pravice do obveščeniosti; njihova dejavnost je namenjena ljudem, skupnosti."

[4] Ustavno sodišče je v tej odločbi izhajalo iz 1. člena Ustave, ki določa, da je Slovenija demokratična država. Pri tem je poudarilo, da je učinkovitost demokratičnega procesa odvisna zlasti od (a) poštenih volitev na vseh ravneh, ki omogočajo oblikovanje predstavniških organov države in lokalne samouprave v skladu z voljo ljudstva, (b) od javnega nadzora nad zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti ter (c) od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti.

[5] V odločbi št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004 (Uradni list RS, št. 16/04, in OdlUS XIII, 7) je Ustavno sodišče poudarilo, da ni samo država tista, ki lahko ogroža svobodo izražanja, temveč lahko nanjo še v večji meri vplivajo posamezne družbene skupine. Zato ni dovolj, če pravico do svobode izražanja razumemo le kot negativno oziroma obrambno pravico, ki omejuje samo državo. Prvi odstavek 39. člena Ustave zahteva od države, da z ustrezno zakonodajo zagotovi programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev.

[6] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86).

[7] Člen 3 Protokola št. 1 k EKČP se glasi: "Visoke pogodbene stranke se zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles."

[8] Glej sodbo v zadevi *Bowman proti Združenemu kraljestvu* z dne 19. 2. 1998, v kateri se je ESČP sklicevalo zlasti na sodbo v zadevi *Mathieu-Mohin in Clerfayt proti Belgiji* z dne 2. 3. 1987. Enaka stališča je ESČP ponovilo, tudi s sklicevanjem na omenjene sodbe, v sodbi v zadevi *TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Norveški* z dne 11. 3. 2009.

[9] Prvi odstavek 2. člena ZVRK določa, da se mora volilna kampanja končati najkasneje štiriindvajset ur pred dnem glasovanja. Člen 5 Zakona o volitvah v državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZVDZ) pa določa, da se mora javna volilna propaganda končati najkasneje štiriindvajset ur pred dnem glasovanja. ZVDZ se smiselno uporablja tudi pri drugih volitvah in referendumih (9. člen Zakona o volitvah predsednika republike, Uradni list št. 39/92 – ZVPR; 4. člen Zakona o lokalnih volitvah, Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in 45/08 – ZLV; ter 55. člen in peti odstavek 56. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi, Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZRLI).

Vrsta zadeve:

ocena ustavnosti in zakonitosti predpisov in drugih splošnih aktov
ustavna pritožba

Vrsta akta:

zakon

Vlagatelj:

družba Dnevnik, časopisna družba, d. d., Ljubljana, in drugi

Datum vloge:

20. 3. 2009

Datum odločitve:

24. 3. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

ugotovitev - je v neskladju z Ustavo/zakonom
razveljavitev ali odprava

Objava:

Uradni list RS, št. 28/2011 in OdlUS XIX, 19

Dokument:

US29395